Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 30. januar 2025[1]

Forenede sager C-555/23 og C-556/23

Makeleio EPE (C-555/23)
Zougla G.R. AE (C-556/23)
mod
Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (ESR)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland))

»Præjudiciel afgørelse – direktiv 2010/13 – udbud af audiovisuelle medietjenester – nyhedsportal på internettet, som også sender audiovisuelle medietjenester – respekt for den menneskelige værdighed – forbud mod at sende programmer af ringe kvalitet – princippet om overensstemmende fortolkning – grænser – legalitetsprincippet«

I. Indledning

1. To græske nyhedsportaler på internettet blev pålagt sanktioner af den kompetente nationale myndighed for audiovisuelle medietjenester for udsendelser, der krænker den menneskelige værdighed.

2. Disse portaler har anfægtet de pålagte sanktioner for Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland), som er den forelæggende ret i de foreliggende sager, og har gjort gældende, at den relevante lovgivning, der forbyder sådanne udsendelser, ikke var rettet mod nyhedsportaler på internettet, som også sender audiovisuelle medietjenester.

3. I forbindelse med disse nationale sager er der opstået flere spørgsmål om fortolkning af direktivet om audiovisuelle medietjenester[2] og om grænserne for princippet om overensstemmende fortolkning.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10.3.2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) (EUT 2010, L 95, s. 1), som ændret ved direktiv 2018/1808 (i den konsoliderede udgave, herefter »direktivet om audiovisuelle medietjenester«).

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

4. Makeleio og Zougla (herefter »sagsøgerne i hovedsagerne«) er græske nyhedsportaler på internettet, som ligeledes udbyder audiovisuelle programmer på deres websteder. De er ikke traditionelle udbydere af audiovisuelle medietjenester og kan med andre ord ikke sammenlignes med TV-stationer, der enten sender på tildelte frekvenser, online eller begge dele. Ikke desto mindre tilbyder disse nyhedsportaler på internettet undertiden offentligheden programmer, der er omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenester. Jeg vil omtale sådanne udbydere som nyhedsportaler på internettet, som også sender audiovisuelle medietjenester.

5. Den 29. juni 2021 sendte Makeleio et program, hvor nyhedsoplæseren, samtidig med at den pågældende præsenterede nyheden om, at repræsentanter for LGBT+-samfundet havde besøgt den græske premierministers kontor, anvendte nedsættende, ærekrænkende og injurierende sprogbrug om homoseksuelle, fremsatte ironiske kommentarer om deres seksuelle orientering og indirekte tilskyndede til verbale og fysiske angreb på dem. Endelig henviste nyhedsoplæseren gentagne gange udtrykkeligt til navngivne politikeres seksuelle orientering (herefter »det første omhandlede program«).

6. Den 22. februar 2022 sendte Zougla via sit websted et program fra en radiostation, der også sender via internettet. Under denne udsendelse gik værten til personligt angreb – under påskud af en verserende straffesag mod tredjemand for pædofili og uden at fremlægge noget bevis – mod visse politikere, idet den pågældende oplyste deres for- og efternavne og kom med krænkende og fornærmende kommentarer vedrørende deres påståede tendens til at beskytte pædofile, pæderaster og at medvirke til at forfremme personer til ansvarsfulde stillinger for at disse kan tilgodese deres seksuelle præferencer (herefter »det andet omhandlede program«).

7. Begge de omhandlede programmer blev anmeldt til Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (det nationale radio- og TV-råd, Grækenland, herefter »ESR«), som er den uafhængige græske administrative myndighed, der fører tilsyn med og regulerer audiovisuelle medietjenester [3].

8. ESR anså sig selv for at have jurisdiktion over de to programmer, der var blevet gjort tilgængelige for offentligheden, da det anså både Makeleio og Zougla for at være udbydere af audiovisuelle medietjenester i henhold til direktivet om audiovisuelle medietjenester og lov nr. 4779/2021 [4], som gennemførte dette direktiv i national ret.

9. ESR pålagde Makeleio to administrative sanktioner for at have sendt det første omhandlede program [5]. Den første sanktion på 30 000 EUR blev pålagt for overtrædelse af forbuddet i artikel 8 i lov nr. 4779/2021 mod tilskyndelse til vold eller had mod personer på grund af deres seksuelle orientering. Denne bestemmelse i lov nr. 4779/2021 er en gennemførelse af artikel 6 i direktivet om audiovisuelle medietjenester i græsk ret. Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at artikel 8

[3] – ESR er den nationale tilsynsmyndighed i henhold til artikel 30 i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

[4] – Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diatakseon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiithi me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diatakseis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis (lov nr. 4779/2021 om gennemførelse i national ret af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2010/13 af 10.3.2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14.11.2018, og andre bestemmelser, som henhører under beføjelserne for generalsekretariatet for kommunikation og information) (FEK A' 27 af 20.2.2021) (herefter »lov nr. 4779/2021«).

[5] – I retsmødet blev det forklaret, at programmet oprindeligt blev livestreamet, hvorefter det blev lagt på Makeleios websted og kunne tilgås efter anmodning.

i lov nr. 4779/2021 ikke ordret gennemfører hele artikel 6, stk. 1, i direktivet audiovisuelle medietjenester, da indledningen, der generelt henviser til forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed, er udeladt [6].

10. Den anden sanktion, ligeledes på 30 000 EUR, blev pålagt for overtrædelse af forbuddet mod at sende et program af ringe kvalitet. Dette forbud er fastsat i to retsakter, der går forud for lov nr. 4779/2021, dvs. lov nr. 2328/1995 og præsidentielt dekret nr. 77/2003 [7]. Disse to retsakter indeholder en udtrykkelig forpligtelse til at respektere menneskets værdi og personlighed og forbyder udsendelse af programmer med ringe indhold. I retsmødet forklarede ESR, at programmerne blev anset for at have et ringe indhold, netop fordi de krænkede den menneskelige værdighed.

11. ESR pålagde endvidere Zougla to administrative sanktioner for at have sendt det andet omhandlede program. Den første sanktion på 80 000 EUR blev pålagt for at sende ringe indhold, og den anden sanktion på 40 000 EUR for at tilsidesætte forpligtelsen til at respektere den menneskelige værdighed. Begge sanktioner var baseret på de samme to retsakter som den anden sanktion, som Makeleio blev pålagt, dvs. lov nr. 2328/1995 og præsidentielt dekret nr. 77/2003.

12. Lov nr. 2328/1995 og præsidentielt dekret nr. 77/2003, som tjente som retsgrundlag for en del af de pålagte sanktioner, finder ikke udtrykkeligt anvendelse på nyhedsportaler på internettet, som også sender audiovisuelle medietjenester. Ikke desto mindre var ESR af den opfattelse, at national lovgivning, der foreskriver forpligtelsen til at respektere den menneskelige værdighed og personlighed, skal finde anvendelse på »ethvert audiovisuelt materiale, som stilles til rådighed for offentligheden via frit tilgængelige websteder, og som kan påvirke dem, der ser det, på en måde, som kan sammenlignes med den, der forårsages af lignende indhold fra traditionelle indholdsudbydere«, selv om lovgivningen blev vedtaget før direktivet audiovisuelle medietjenester. ESR var derfor af den opfattelse, at de forpligtelser, der følger af den nationale lovgivning, ligeledes skal finde anvendelse for nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester, selv om disse ikke udtrykkeligt er omfattet af ordlyden af de relevante nationale bestemmelser.

13. Ved to særskilte stævninger har sagsøgerne i hovedsagerne anlagt sag med påstand om annullation af ESR's afgørelser ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Sagsøgerne har gjort gældende, at de ikke kan pålægges sanktioner for at tilsidesætte forpligtelsen til at respektere den menneskelige værdighed og for at sende et program af ringe kvalitet, fordi den nationale lovgivning, der fastsætter en sådan forpligtelse, ikke finder anvendelse på nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester.

14. Det fremgår ikke af sagsakterne, at sagsøgerne har bestridt, at de omhandlede programmer kan kvalificeres som en krænkelse af den menneskelige værdighed eller som værende af ringe kvalitet. Tvisterne drejer sig i stedet om *anvendeligheden* af den græske lovgivning, der pålægger dem en forpligtelse til ikke at krænke den menneskelige værdighed.

[6] – Det fremgår af bilag II til de to forelæggelsesafgørelser, at artikel 8 i lov nr. 4779/2021 bestemmer følgende: »Audiovisuelle medietjenester må ikke på nogen måde tilskynde til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en gruppe på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, herkomst, religion, handicap, seksuel orientering, kønsidentitet eller -karakteristika.«

[7] – I forelæggelsesafgørelserne henvises til artikel 1, stk. 1, i Nomos 2328/1995, nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (lov nr. 2328/1995 om private TV-stationers og lokale radiostationers retlige status, regulering af TV-markedet og andre bestemmelser) (FEK A' 159 af 3.8.1995) (herefter »lov nr. 2328/1995«) og artikel 2, stk. 1, artikel 4 og 9, stk. 2, i Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (præsidentielt dekret nr. 77/2003 om den etiske kodeks for nyhedsudsendelser og andre journalistiske og politiske udsendelser (FEK A' 75 af 28.3.2003) (herefter »præsidentielt dekret nr. 77/2003«).

15. Dommerkollegiet ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er uenige om, hvorvidt national ret indeholder et forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed og mod udsendelse af et program af ringe kvalitet på nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester. Flertallet er af den opfattelse, at den relevante nationale lovgivning ikke klart og utvetydigt vedrører sådanne nyhedsportaler på internettet, som også sender audiovisuelle medietjenester. Efter flertallets opfattelse kunne den nationale tilsynsmyndighed derfor ikke ved analog anvendelse af bestemmelserne i national ret pålægge sagsøgerne de omhandlede sanktioner.

16. Et mindretal i dommerkollegiet ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er derimod af den opfattelse, at græsk ret, herunder artikel 15, stk. 2, i Syntagma tis Elladas (den græske forfatning) [8], omfatter udsendelse af ethvert program, uanset på hvilken måde udsendelsen finder sted, dvs. herunder nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester. Mindretallet er derfor af den opfattelse, at græsk ret i sin nuværende form allerede pålægger radio- og TV-selskaber som Makeleio og Zougla et forbud mod at krænke den menneskelige værdighed. Det er mindretallets opfattelse, at den nationale tilsynsmyndighed således lovligt har pålagt de omhandlede sanktioner.

17. På trods af denne uenighed er det enstemmigt Symvoulio tis Epikrateias' (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse, at et af formålene med direktivet om audiovisuelle medietjenester er at sikre respekten for den menneskelige værdighed og at forhindre udsendelse af programmer af ringe kvalitet som dem, det er omhandlet i de to foreliggende sager. Den forelæggende ret anmoder imidlertid Domstolen om at bekræfte, at denne fortolkning af direktivet om audiovisuelle medietjenester er korrekt.

18. Selv om formålet med direktivet om audiovisuelle medietjenester er at forbyde krænkelser af den menneskelige værdighed, og at dette forbud er omfattet af dets anvendelsesområde, er det den forelæggende rets opfattelse, eller i hvert fald flertallet af medlemmerne af dommerkollegiets opfattelse, at de omhandlede sanktioner ikke kunne pålægges nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester, udelukkende ved en fortolkning af national ret i overensstemmelse med direktivet om audiovisuelle medietjenester. Dette er udelukket i henhold til legalitetsprincippet, som udtrykt i reglen nullum crimen, nulla poena sine lege.

19. På denne baggrund har Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter formålet med direktiv […] 2010/13, som ændret ved direktiv […] 2018/1808, og dermed direktivets anvendelsesområde følgende: a) garanti for respekt for og beskyttelse af menneskets værdighed og værdi og b) forebyggelse af, at TV-tjenesteudbydere udsender kvalitativt nedværdigende indhold og navnlig indhold med kendetegn som det, det sagsøgende selskab udsendte i denne sag?

[8] – Artikel 14 i den græske forfatning omhandler ytringsfriheden. Artikel 15, stk. 1, bestemmer, at »[b]estemmelserne om beskyttelse af pressen, der er indeholdt i den foregående artikel, finder ikke anvendelse på film, lydoptagelser, radio, fjernsyn eller andre lignende medier til transmission af tale eller billeder«.

Den græske forfatnings artikel stk. 15 og 2, har følgende ordlyd:

»Radio og fjernsyn er under direkte statslig kontrol. Kontrollen med og pålæggelsen af administrative sanktioner henhører under det nationale radio- og TV-råds enekompetence, der er en uafhængig myndighed som fastsat i loven. Statens direkte kontrol, som også kan ske i form af forudgående tilladelse, skal tage sigte på objektiv formidling på lige vilkår af information og nyheder samt af litteratur og kunst, på at sikre kvaliteten af de programmer, der er nødvendige for at opfylde radio- og fjernsynets samfundsopgave og landet kulturelle udvikling, og på at respektere den menneskelige værdighed og beskytte børn og unge.«

2) Såfremt a) pligten til respekt for og beskyttelse af menneskets værdighed og værdi og/eller b) forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold, navnlig indhold med kendetegn som indholdet af den omtvistede udsendelse, henhører under direktivets anvendelsesområde, er en national bestemmelse, hvorefter disse forpligtelser er pålagt alle TV-tjenesteudbydere, undtaget udbydere, som alene udsender TV-indhold via internettet, i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med ligebehandlingsprincippet fastsat i artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?

3) Såfremt de to første spørgsmål besvares bekræftende, skal den nationale tilsynsmyndighed med henblik på at sikre direktivets effektive virkning anvende bestemmelser i national ret, som pålægger de pågældende forpligtelser, uden forskel på alle TV-tjenesteudbydere, selv om national ret fastsætter forpligtelserne og de tilknyttede sanktioner for alle andre TV-tjenesteudbydere, men ikke for udbydere, som alene udsender deres indhold via internettet, eller er pålæggelsen af administrative sanktioner for en tilsidesættelse af disse forpligtelser ved en TV-udsendelse via internettet i henhold til en udvidende fortolkning og analog anvendelse af de nationale bestemmelser om andre TV-tjenester uforenelig med princippet nullum crimen, nulla poena sine lege certa, som er fastsat i artikel 49, stk. 1, første punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet?

4) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, og såfremt det fastslås, at a) pligten til respekt for og beskyttelse af menneskets værdighed og værdi og/eller b) forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold (og navnlig indhold som indholdet af den omtvistede udsendelse) ikke henhører under direktivets anvendelsesområde som omhandlet i artikel 4, stk. 1, hvis en medlemsstats lovgivning pålægger sådanne forpligtelser for udbydere af TV-tjenester via jord- og satellitbaseret TV-spredning eller via bredbånd, idet disse udbydere risikerer pålæggelse af administrative sanktioner, men ikke indeholder tilsvarende bestemmelser for udbydere af TV-tjenester via internettet, skal artikel 2, stk. 1, i direktiv 2010/13 i sin nugældende version fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed i medfør af ligebehandlingsprincippet også har pligt til at tage overveje muligheden for at pålægge administrative sanktioner for tilsidesættelse af sådanne bestemmelser med hensyn til TV-spredning via internettet?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende: Er den nationale tilsynsmyndigheds pligt til i medfør af ovenstående og på grundlag af en fortolkning af national ret, der er i overensstemmelse med EU-retten, og navnlig de nævnte bestemmelser i direktivet, uden forskel og uanset udsendelsesmetoden at anvende de bestemmelser i national ret, som pålægger sådanne forpligtelser, i forhold til alle TV-tjenester forenelig med princippet nullum crimen, nulla poena sine lege certa, og retssikkerhedsprincippet, eftersom disse forpligtelser, som foreskrives i national ret for alle andre TV-tjenesteudbydere, ikke finder anvendelse på fjernsyn via internettet?«

20. Makeleio, ESR, den græske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

21. Der blev afholdt retsmøde den 16. oktober 2024, hvor Makeleio, ESR, den græske og den svenske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

III. Bedømmelse

A. Indledende spørgsmål

1. Kan websteder som Makeleio og Zougla betragtes som udbydere af audiovisuelle medietjenester?

22. Indledningsvis er det nødvendigt at fastslå, om Makeleio og Zougla i relation til de omhandlede programmer, som de er blevet sanktioneret for, kan anses for at være udbydere af audiovisuelle medietjenester, der er omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenester.

23. Et bekræftende svar på dette spørgsmål følger efter min opfattelse klart af dommen i sagen New Media Online[9]. Denne dom blev afsagt før ændringerne af direktivet om audiovisuelle medietjenester i 2018. Ikke desto mindre er den stadig relevant, især da nogle af konklusionerne i denne dom endda blev inkluderet i 2018-versionen af direktivet om audiovisuelle medietjenester.

24. Denne sag vedrørte en tjenesteydelse leveret af et selskab, der i lighed med sagsøgerne i de foreliggende sager, driver en onlineavis. Ud over sin primærtjeneste tilbød dette selskab imidlertid også korte videoer, der svarede til korte nyhedsklip, som normalt ikke findes i dette format inden for det »traditionelle« fjernsyn. Disse videoer var ikke forbundet med nyhederne i onlineaviserne.

25. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen først, at »begrebet »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2010/13 skal fortolkes således, at det omfatter tilrådighedsstillelse på et subdomæne til et dagblads websted af videoer af kort varighed, som svarer til korte sekvenser, som er uddrag fra lokale nyheds-, sports- eller underholdningsbulletiner«[10].

26. Efter ændringen i 2018 forblev definitionen af et »program« i artikel 1, stk. 1, litra b), i direktivet om audiovisuel medietjeneste den samme. Den fastsætter følgende:

»»program«: et sæt levende billeder med eller uden lyd, der udgør en individuel del, uanset dens længde, inden for en programflade eller et katalog udarbejdet af en medietjenesteudbyder, herunder film af spillefilmslængde, videoklip, sportsbegivenheder, sitcom-serier, dokumentarprogrammer, børneprogrammer og TV-drama«.

27. I dommen i sagen New Media Online fandt Domstolen endvidere, at et sådant program udgør en »audiovisuel medietjeneste« i henhold til artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), i direktivet om audiovisuelle medietjenester, selv om selskabets hovedaktivitet er at levere onlineaviser, hvis et sådant program kan adskilles fra de nyheder, som selskabet leverer[11].

[9] – Dom af 21.10.2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709, herefter »dommen i sagen New Media Online«).

[10] – Dommen i sagen New Media Online, præmis 24.

[11] – Dommen i sagen New Media Online, præmis 26, 28 og 33.

28. Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), i direktivet om audiovisuelle medietjenester, som definerer betydningen af audiovisuelle medietjenester, blev således ændret for at inkludere denne retspraksis, og har nu følgende ordlyd:

»a) »audiovisuel medietjeneste«:

i) en tjeneste som defineret i artikel 56 og 57 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvor hovedformålet med tjenesten eller en del af den, der kan adskilles herfra, er under en medietjenesteudbyders redaktionelle ansvar at udbyde informerende, underholdende eller oplysende programmer til offentligheden via elektroniske kommunikationsnet som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/21/EF; sådanne audiovisuelle medietjenester er enten fjernsynsudsendelser som defineret i litra e) i nærværende stykke eller on-demand audiovisuelle medietjenester som defineret i litra g) i nærværende stykke«.

29. I lyset af det ovenstående er der efter min opfattelse ingen tvivl om, at websteder, der ikke er traditionelle TV-stationer, er omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenesters anvendelsesområde, når de sender programmer som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), enten som deres primærtjeneste eller som en adskillelig del af den anden type tjeneste, de leverer.

30. De videoer, som Makeleio og Zougla offentliggjorde, synes ikke at være forbundet med de nyheder, der findes på deres websted. De programmer, der er omhandlet i de foreliggende sager, synes derfor at være omfattet af definitionen af en audiovisuel medietjeneste.

31. I retsmødet gjorde Makeleio gældende, at det omhandlede program ikke sendes under selskabets redaktionelle ansvar.

32. Domstolen har fastslået, at det forholder sig således, at »en fysisk eller juridisk person, som er etableret i en medlemsstat, påtager sig det redaktionelle ansvar [...] hvis den nævnte person udvælger og tilrettelægger denne kanals programmer i en kronologisk programflade« [12]. Dette afspejles også i definitionen af »redaktionelt ansvar« i artikel 1, stk. 1, litra c), i direktivet om audiovisuelle medietjenester [13].

33. I kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter i den præjudicielle forelæggelsesprocedure tilkommer det den forelæggende ret at fastslå de faktiske omstændigheder. Domstolen er i princippet bundet af beskrivelsen af sagen med hensyn til de faktiske omstændigheder og gældende national ret, således som disse er fremlagt af den forelæggende ret [14].

34. I denne henseende er det relevant, at den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelserne tog hensyn til direktivet om audiovisuelle medietjenester og dommen i sagen New Media Online og enstemmigt fandt, at begge sagsøgere, for så vidt angår de programmer, som de blev sanktioneret for, er udbydere af audiovisuelle medietjenester som omhandlet i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

[12] – Jf. i denne retning dom af 4.7.2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, præmis 41).

[13] – I de foreliggende sager har Makeleio, der blev adspurgt herom i retsmødet, bekræftet, at en af Makeleios ansatte udførte og tilrettelagde den audiovisuelle medietjeneste under selskabets tilsyn.

[14] – Jf. i denne retning dom af 16.3.1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, præmis 4), og af 31.1.2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

35. Med forbehold af den forelæggende rets endelige bekræftelse synes omstændighederne i hovedsagerne derfor at være omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenesters personelle anvendelsesområde, som ændret i 2018.

2. Uenigheden mellem medlemmerne af den forelæggende rets dommerkollegium

36. Som forklaret er medlemmerne af dommerkollegiet i den forelæggende afdeling ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager uenige om fortolkningen af den græske lovgivning, som er relevant i de foreliggende sager (jf. punkt 15 og 16 i dette forslag til afgørelse).

37. Det er på den ene side flertallets opfattelse, at græsk lovgivning ikke indeholder et generelt forbud mod at krænke den menneskelige værdighed og mod at levere programmer af ringe kvalitet på nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester. Mindretallet har på den anden side den opfattelse, at sådanne forpligtelser pålægges disse internetudbydere i henhold til gældende græsk lovgivning.

38. I denne henseende er det nødvendigt at minde om, at Domstolen i henhold til kompetencefordelingen i den præjudicielle forelæggelsesprocedure ikke har kompetence til at fortolke national ret. Domstolen kan kun fortolke de relevante EU-retlige bestemmelser[15]. Når der er tale om direktiver, som det er tilfældet i de foreliggende sager, kan Domstolen forklare, hvilke forpligtelser medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence skal pålægge retssubjekterne ved at vedtage gennemførelseslovgivning.

39. Det tilkommer herefter den forelæggende ret at afgøre, om den nationale gennemførelseslovgivning har gennemført et direktiv korrekt eller ej. I denne henseende har Domstolen i de foreliggende sager ikke til opgave at afgøre uenigheden mellem flertallet og mindretallet i den forelæggende afdeling ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager.

40. Det er imidlertid værd at minde om, at et direktiv i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

41. Vedtagelsen af lovgivning til gennemførelse af et direktiv indebærer således ikke nødvendigvis, at der skal vedtages en lov, hvis særlige formål er at gennemføre et bestemt direktiv.

42. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »forekomsten af almindelige grundsætninger eller regler kan overflødiggøre en gennemførelse ved særlige tillægsbestemmelser, som er fastsat ved lov eller administrativt, dog forudsat at disse normer giver en sikker hjemmel for, at dette direktiv efterleves fuldt ud, og at retstilstanden efter disse retsgrundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, såfremt direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, samt at de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder samt i givet fald at påberåbe sig dem ved de nationale domstole«[16].

[15] – Jf. i denne retning dom af 1.12.1965, Dekker (33/65, EU:C:1965:118, s. 904), og af 26.10.2023, EDP – Energias de Portugal m.fl. (C-331/21, EU:C:2023:812, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Jf. i denne retning dom af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

43. Det følger heraf, at »der ved afgørelsen af, om et nationalt regelsæt i tilstrækkelig grad opfylder de forpligtelser, der følger af et givent direktiv, ikke kun skal tages hensyn til det regelsæt, der er specifikt vedtaget med henblik på gennemførelsen af dette direktiv, men tillige samtlige de foreliggende og gældende retlige standarder« [17].

44. Derfor kan en lovgivning, der var gældende før direktivets vedtagelse, eller bestemmelser i den nationale forfatning anses for tilstrækkelig til at gennemføre direktivet, forudsat at retssubjekterne med tilstrækkelig sikkerhed kan fastslå, at de har rettigheder eller pålægges forpligtelser i henhold til direktivet. På samme måde skal eksisterende bestemmelser kun suppleres med ny lovgivning i den del, der endnu ikke er omfattet af de eksisterende bestemmelser. Den mest hensigtsmæssige teknik til gennemførelse af direktiver afhænger derfor af de specifikke lovgivningsmetoder i hver enkelt medlemsstat.

45. Hvorvidt lov nr. 4779/2021, der gennemførte direktivet om audiovisuelle medietjenester i græsk lovgivning, kun supplerede det komplekse netværk af love, der regulerer audiovisuelle medietjenester i Grækenland [18], og kun indførte de normer, der ikke allerede eksisterede (sådan som ERS og den græske regering gjorde gældende i retsmødet), kan kun afgøres af den nationale domstol.

46. Det første og andet præjudicielle spørgsmål kan på denne baggrund forstås således, at Domstolen anmodes om at forklare, hvilke forpligtelser for udbydere af audiovisuelle medietjenester medlemsstaterne var forpligtet til at indføre i deres retssystem for at gennemføre direktivet om audiovisuelle medietjenester korrekt. Dette vil gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre, om dette direktiv er blevet korrekt gennemført i national ret.

47. Det tredje spørgsmål er herefter, om den forelæggende ret i den situation, hvor direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke fuldt ud er gennemført i national ret, er forpligtet til i de foreliggende sager at fortolke den eksisterende nationale ret med henblik på at opnå det resultat, der kræves i direktivet. I de foreliggende sager følger heraf et forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed i forhold til alle udbydere af audiovisuelle medietjenester, herunder nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret navnlig oplyst, om forpligtelsen til overensstemmende fortolkning når sin grænse, såfremt den fører til, at en privat pålægges en forpligtelse, hvis tilsidesættelse kan medføre en strafferetlig sanktion.

48. Som jeg vil påvise, vil det i lyset af besvarelserne af disse spørgsmål ikke være nødvendigt at behandle det fjerde og det femte spørgsmål.

[17] – Dom af 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, præmis 35).

[18] – Den græske regering forklarede i retsmødet, at de forskellige lag af national lovgivning om audiovisuelle medietjenester skal forstås i en historisk sammenhæng begyndende med den nye forfatning, den første privatisering af statsejet TV og derefter udvidelsen til betalings-TV, indførelsen af digital-TV, som erstattede analogt TV, og audiovisuelle medietjenester på anmodning. Ud over de tre allerede nævnte love er andre græske love, der er henvist til i forelæggelsesafgørelserne, relevante i hovedsagerne.

B. Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

1. Det første spørgsmål – anvendelsesområdet for direktivet om audiovisuelle medietjenester

49. Med det første spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at bekræfte, at direktivet om audiovisuelle medietjenesters formål og dermed dets anvendelsesområde omfatter a) forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed og b) forbuddet mod et programindhold af ringe kvalitet.

50. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt en fortolkning af artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

51. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af medlemsstaternes forpligtelse til at respektere og beskytte den menneskelige værdighed, sikrer medlemsstaterne med passende midler, at audiovisuelle medietjenester leveret af medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion ikke på nogen måde:

a) tilskynder til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en gruppe af nogen af de grunde, der er omhandlet i artikel 21 i chartret

b) indeholder en offentlig opfordring til at begå en terrorhandling som fastsat i artikel 5 i direktiv (EU) 2017/541.«

a) Forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed

52. For det første opstår spørgsmålet om betydningen af den indledende del af artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester: »[m]ed forbehold af medlemsstaternes forpligtelse til at respektere og beskytte den menneskelige værdighed«. Skal denne formulering fortolkes således, at den forpligter medlemsstaterne til at indføre et generelt forbud mod, at udbydere af audiovisuelle medietjenester krænker den menneskelige værdighed i deres programmer? Subsidiært, er de eneste forpligtelser, som medlemsstaterne skal pålægge udbydere af audiovisuelle medietjenester, de to konkrete forpligtelser, der er udtrykt i denne artikels litra a) og b)?

53. I Kommissionens forslag til direktiv 2018/1808 fandtes denne indledende sætning ikke [19].

54. Kommissionen forklarede i retsmødet, at denne formulering var resultatet af et kompromis mellem Europa-Parlamentets insisteren på udtrykkeligt at medtage det generelle forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed og Rådets modstand mod en sådan generel formulering i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

[19] – Europa-Kommissionen, »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold« (COM/2016/287 final). I den oprindelige version af direktivet om audiovisuelle medietjenester fra 2010 havde artikel 6 følgende ordlyd: »Medlemsstaterne sikrer ved passende midler, at audiovisuelle medietjenester fra tjenesteudbydere under deres jurisdiktion ikke på nogen måde tilskynder til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet.« Den indeholdt således heller ikke nogen henvisning til et generelt forbud mod programmer, der krænker den menneskelige værdighed.

55. Det eneste tilgængelige dokument, der indgår i forarbejderne til dette direktiv, gør det kun muligt for Domstolen at bekræfte, at en sådan formulering blev accepteret af både Parlamentet og Rådet under førstebehandlingen i den lovgivningsproces, der førte til det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester [20]. Hverken årsagerne til, at Parlamentet ønskede udtrykkeligt at medtage det generelle forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed i direktivets tekst, eller endnu vigtigere årsagerne til, at Rådet modsatte sig en sådan løsning, fremgår imidlertid af de tilgængelige dokumenter, der beskriver tilblivelseshistorien for direktivet om audiovisuelle medietjenester.

56. Som Kommissionen medgav i retsmødet, er der derfor mindst to mulige fortolkninger. På den ene side kan artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester fortolkes således, at den ikke pålægger en generel forpligtelse til at forbyde krænkelser af den menneskelige værdighed, men kun to specifikke forpligtelser (tilskyndelse til had og vold [artikel 6, stk. 1, litra a)] og terrorisme [artikel 6, stk. 1, litra b)]. På den anden side kan den samme bestemmelse fortolkes således, at den pålægger en generel forpligtelse til ikke at krænke den menneskelige værdighed *ved siden af* disse to specifikke nævnte forpligtelser.

57. I retsmødet foretrak Kommissionen den første fortolkning, nemlig at direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke indeholder et generelt forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed, som skal pålægges udbydere af audiovisuelle medietjenester. Det var ikke desto mindre dens opfattelse, at de specifikke forpligtelser til at forbyde indhold, der tilskynder til vold, had eller terrorisme, er et udtryk for kravet om respekt for den menneskelige værdighed.

58. Derimod var alle andre deltagere i de foreliggende sager (Makeleio, ESR, den græske og den svenske regering) enige om, at sikring af respekt for og beskyttelse af den menneskelige værdighed er en forpligtelse i henhold til direktivet om audiovisuelle medietjenester. Dette er også den forelæggende rets opfattelse.

59. Jeg foreslår, at Domstolen tilslutter sig en fortolkning af den indledende del af artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester, ifølge hvilken medlemsstaterne er forpligtet til at indføre et generelt forbud i deres nationale lovgivning mod programmer, der krænker den menneskelige værdighed.

60. Formålet med direktivet om audiovisuelle medietjenester og den retlige kontekst for dets artikel 6, stk. 1, herunder andre bestemmelser i selve direktivet og den bredere EU-ret og internationale ret, bidrager alle til, at den indledende del af artikel 6, stk. 1, fortolkes således, at medlemsstaterne skal sikre, at udbydere af audiovisuelle medietjenester respekterer den generelle forpligtelse til ikke at krænke den menneskelige værdighed i deres programmer.

61. Direktivet om audiovisuelle medietjenester har bl.a. til formål at muliggøre det indre marked for audiovisuelle medietjenester, samtidig med at der sikres en høj grad af beskyttelse af almene hensyn [21]. I denne henseende støtter direktivet sig på oprindelseslandsprincippet, hvorefter det påhviler den medlemsstat, i hvis jurisdiktion udbyderne af audiovisuelle medietjenester er etableret, at sikre, at de overholder de regler, som denne stat pålægger audiovisuelle

[20] – Rådet for Den Europæiske Union, »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold – Resultat af Europa-Parlamentets førstebehandling (den 1.-4.10.2018 i Strasbourg, ST 12689 2018 INIT)«, s. 62. Den samme formulering fremgik ligeledes af 60. betragtning til direktiv 2018/1808.

[21] – Jf. 104. betragtning til direktivet om audiovisuelle medietjenester.

medietjenester bestemt for offentligheden [22]. Direktivet om audiovisuelle medietjenester indfører det sæt af minimumsregler [23], som alle udbydere af audiovisuelle medietjenester skal overholde (på de »områder, der samordnes ved dette direktiv«). Dette gør det muligt at pålægge alle medlemsstater en forpligtelse til at tillade grænseoverskridende modtagelse af audiovisuelle medietjenester, der sendes af udbydere fra andre medlemsstater. Ingen medlemsstat kan i princippet indføre nogen begrænsninger af grunde, der falder inden for områder, der samordnes ved direktivet [24].

62. Direktivet indfører således et sæt fælles krav til udbydere af audiovisuelle medietjenester, som øger den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, og uden hvilke det ville være vanskeligt for dem at acceptere grænseoverskridende audiovisuelle medietjenester uden forudgående kontrol og godkendelse. Disse krav omfatter respekt for de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [25], herunder respekt for den menneskelige værdighed som udtrykt i dets første artikel.

63. For så vidt angår direktivet om audiovisuelle medietjenesters ordlyd henvises der ud over den indledende del af artikel 6, stk. 1, i direktivet i 59., 60. og 104. betragtning hertil til beskyttelsen af den menneskelige værdighed som en værdi, som direktivet om audiovisuelle medietjenester skal sikre. Selv om chartret ikke i sig selv kan pålægge medlemsstaterne forpligtelser, omfatter direktivet om audiovisuelle medietjenester derfor klart forpligtelsen til at respektere den menneskelige værdighed blandt de krav, som medlemsstaterne skal opfylde for at muliggøre et velfungerende indre marked på området for audiovisuelle medietjenester [26].

64. I tredje betragtning til direktivet om audiovisuelle medietjenester nævnes Europarådets europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn, der blev vedtaget den 5. maj 1989 [27]. Denne konvention, som Domstolen allerede har støttet sig på ved fortolkningen af direktivet om audiovisuelle medietjenester [28], indeholder artikel 7 med overskriften »Responsibilities of the broadcaster«, hvori det bestemmes, at »all items of programme services, as concerns their presentation and content, shall respect the dignity of the human being and the fundamental rights of others«.

65. Hvad der er endnu vigtigere, er den menneskelige værdighed en værdi i artikel 2 TEU, som er en bestemmelse, der opregner de værdier, som Unionen bygger på [29]. Den fastsætter, at disse værdier er fælles for medlemsstaterne.

22 – Artikel 2, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

23 – Jf. dom af 22.9.2011, Mesopotamia Broadcast og Roj TV (C-244/10 og C-245/10, EU:C:2011:607, præmis 34), og af 18.7.2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, herefter »Sky Italia-dommen«, præmis 12).

24 – Artikel 3 i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

25 – 16. betragtning til direktivet om audiovisuelle medietjenester.

26 – Henset til omstændighederne i hovedsagerne kan det tilføjes, at Rådet allerede i 1998 vedtog henstilling 98/560/EF af 24.9.1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (EFT 1998, L 270, s. 48).

27 – *European Treaty Series*, nr. 132.

28 – Jf. i denne retning dom af 2.6.2005, Mediakabel (C-89/04, EU:C:2005:348, præmis 41), der fortolker direktiv 89/552 og 98/34/EF, som er forgængere til direktivet om audiovisuelle medietjenester, og dom af 4.7.2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, præmis 69 og 70).

29 – Betydningen af artikel 2 TEU er gentagne gange blevet fremhævet af Domstolen, herunder i dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 30 og 32). I dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 232), fastslog Domstolen, at det »bemærkes, at artikel 2 TEU ikke blot fastlægger retningslinjer eller hensigter af politisk art, men indeholder de værdier, der […] udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, hvilke værdier udmøntes i principper, der indebærer juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne«.

66. Desuden er alle EU's medlemsstater også parter i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). Selv om denne konvention ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, der kræver respekt for den menneskelige værdighed, fremgår det af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«), at selve kernen i EMRK er respekten for den menneskelige værdighed og den menneskelige frihed [30].

67. Den centrale betydning af den menneskelige værdighed understreges yderligere af forskellige internationale instrumenter, herunder De Forenede Nationers verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948, hvis præambel og artikel 1 henviser til begrebet menneskelig værdighed.

68. Det følger heraf, at den logiske fortolkning af den indledende del af artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester er, at den helt enkelt gentager den forpligtelse, som medlemsstaterne allerede har. Det anvender blot medlemsstaternes generelle forpligtelse til at respektere og beskytte den menneskelige værdighed på området for audiovisuelle medietjenester og klargør, at medlemsstaterne skal pålægge udbyderne denne forpligtelse, når de udarbejder deres lovgivning om audiovisuelle medietjenester [31].

69. Som svar på den første del af det første spørgsmål er det derfor min opfattelse, at Domstolen bør fastslå, at artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester kræver, at medlemsstaterne i deres lovgivning om audiovisuelle medietjenester indfører et generelt forbud mod, at udbydere af audiovisuelle medietjenester krænker den menneskelige værdighed i deres programmer.

b) Forbuddet mod indhold af ringe kvalitet

70. For det andet vil den forelæggende ret med det første spørgsmål også vide, om direktivet om audiovisuelle medietjenester pålægger medlemsstaterne at forbyde programmer af ringe kvalitet. Den forelæggende ret synes med dette spørgsmål at have sådanne programmer i tankerne som de to omhandlede udsendelser, der krænker den menneskelige værdighed.

71. Efter min opfattelse, og som den svenske regering gjorde gældende i retsmødet, regulerer direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke indholdet af programmerne med hensyn til deres kvalitet.

72. Det kan imidlertid også hævdes, at forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed har indflydelse på programmernes indhold, da dette indhold ikke må krænke den menneskelige værdighed, og at direktivet om audiovisuelle medietjenester i denne forstand griber ind i programmernes indhold. Bortset fra kravet om, at et program skal være fri for krænkelser af den menneskelige værdighed og overholde andre forpligtelser, der er pålagt i henhold til samordnede regler i direktivet om audiovisuelle medietjenester, griber denne retsakt imidlertid ikke yderligere ind i programmets indhold.

[30] – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.11.1995, S.W. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 44), af 29.4.2002, Petty mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 65), og af 25.6.2024, Ukraine mod Rusland (Re Crimea) (CE:ECHR:2024:0625JUD002095814, § 1290).

[31] – Såsom generaladvokat Trstenjak så elegant udtrykte det i sit forslag til afgørelse NS (C-411/10, EU:C:2011:610, punkt 112), »skal den menneskelige værdighed nemlig ikke kun »respekteres«, men også »beskyttes««.

73. Sammenfattende er den nationale foranstaltning, der gør det muligt at sanktionere udbydere af audiovisuelle medietjenester, hvis udsendelser undergraver værdien af menneskelig værdighed, omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenesters anvendelsesområde.

74. Derimod er den nationale foranstaltning, hvorefter der pålægges sanktioner for programmer af ringe kvalitet, ikke omfattet af de områder, der samordnes ved direktivet.

75. Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om sagsøgerne i hovedsagerne blev pålagt sanktioner for krænkelse af den menneskelige værdighed eller i stedet for deres programmers ringe kvalitet.

76. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det første spørgsmål på følgende måde. Direktivet om audiovisuelle medietjenesters anvendelsesområde læst i lyset af dets formål, omfatter det generelle forbud mod programmer, der krænker den menneskelige værdighed. Direktivet om audiovisuelle medietjenester regulerer ikke programmernes indhold ud over et sådant forbud mod at krænke den menneskelige værdighed og andre betingelser, der pålægges inden for de områder, der samordnes ved direktivet.

2. Det andet spørgsmål – mere detaljerede eller strengere nationale bestemmelser

77. Artikel 4, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester giver medlemsstaterne mulighed for på visse betingelser at indføre strengere bestemmelser på de områder, der samordnes ved direktivet. Artiklen har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan kræve, at medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion overholder mere detaljerede eller strengere bestemmelser på de områder, der samordnes ved dette direktiv, forudsat at disse bestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten.«

78. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret en fortolkning af denne bestemmelse, eller den ønsker nærmere bestemt oplyst, om medlemsstaterne i henhold til sådanne strengere bestemmelser kan gøre forskel mellem forskellige typer udbydere af audiovisuelle medietjenester.

79. Dette spørgsmål kan efter min opfattelse kun antages til realitetsbehandling, hvis nogle af de i de foreliggende sager omhandlede nationale retsregler – nemlig forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed eller forbuddet mod programmer af ringe kvalitet – kan anses for at være sådanne strengere eller mere detaljerede bestemmelser.

80. Dette er imidlertid ikke tilfældet her.

81. Forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed er et generelt krav i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester og er ikke en »strengere« bestemmelse.

82. Forbuddet mod programmer af ringe kvalitet er ikke en bestemmelse, som er omfattet af de områder, der samordnes ved direktivet om audiovisuelle medietjenester, og er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 4, stk. 1.

83. En besvarelse af det andet spørgsmål synes derfor ikke at være til nogen nytte for den forelæggende ret [32], hvorfor Domstolen bør afvise at besvare det af formalitetsgrunde.

84. Da det andet spørgsmål også vedrører spørgsmålet om, hvorvidt forskellige udbydere af audiovisuelle medietjenester kan behandles forskelligt, skal jeg dog tilføje, at for så vidt angår forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed skal det pålægges alle udbydere af audiovisuelle medietjenester uden forskel.

85. Hvad angår indførelsen af strengere bestemmelser på de områder, der samordnes ved direktivet, hvilket ikke er tilfældet i de foreliggende sager, har Domstolen imidlertid forklaret, at det er muligt at gøre forskel mellem forskellige typer udbydere af audiovisuelle medietjenester. Hvis forskellige udbydere befinder sig i objektivt forskellige situationer, er der ingen hindringer for at pålægge dem forskellige regler [33]. I Sky Italia-dommen fandt Domstolen således, at det var muligt at pålægge betalings-TV-selskaber grænser for reklamesendetiden, som var lavere end dem, der var fastsat for selskaber, der udbyder frit tilgængeligt TV. En sådan forskel var berettiget, fordi de førstnævnte kunne dække deres omkostninger ved hjælp af de af forbrugeres tegnede abonnementer, mens de sidstnævnte kun kunne finansieres med andre midler [34].

86. Hvis forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed var blevet behandlet som en strengere bestemmelse inden for det område, der samordnes ved direktivet om audiovisuelle medietjenester (hvilket ikke er tilfældet), ville der ikke være nogen begrundelse for at behandle internetudbydere anderledes end andre typer udbydere af audiovisuelle medietjenester. For så vidt angår formålet med en sådan bestemmelse befinder udbydere af audiovisuelle medietjenester sig ikke i en objektivt anderledes situation.

87. Hvad angår forbuddet mod programindhold af ringe kvalitet forhindrer direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke medlemsstaterne i at behandle traditionelle TV-selskaber og radio- og TV-selskaber på internettet, der ikke er traditionelle TV-stationer, forskelligt. Dette spørgsmål er ikke omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

88. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen ikke besvarer det andet spørgsmål.

3. Det tredje spørgsmål – grænserne for overensstemmende fortolkning

89. Den forelæggende rets tredje spørgsmål hviler på den antagelse, som er blevet bekræftet af flertallet af den forelæggende rets dommerkollegium, at gældende græsk ret ikke pålægger nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester, en generel

[32] – Jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 44 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

[33] – En sådan løsning er faktisk i overensstemmelse med det almindelige lighedsprincip, der er fastsat i chartrets artikel 20. I forklaringerne til [chartret] (EUT 2007, C 303, s. 17) har forklaringen ad artikel 20 – Lighed for loven følgende ordlyd: »Denne artikel svarer til det generelle retsprincip, der er optaget i alle europæiske forfatninger, og som Domstolen har anerkendt som et grundlæggende princip i fællesskabsretten (dom af 13.11.1984, sag 283/83, Racke, Sml. 1984, s. 3791, dom af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL, Sml. I, s. 1961, og dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson, Sml. I, s. 2737).« I henhold til lighedsprincippet skal ensartede situationer ikke blot behandles ens, men også forskellige situationer skal behandles forskelligt, medmindre der er grund til at behandle dem ens. Jf. i denne retning dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 55).

[34] – Jf. i denne retning Sky Italia-dommens præmis 20 og 21.

forpligtelse til at respektere den menneskelige værdighed. I henhold til græsk ret, således som den fortolkes af flertallet, er der således intet retsgrundlag for at pålægge de omhandlede sanktioner [35].

90. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den er forpligtet til at fortolke national ret således, at den også indeholder et forbud mod krænkelse af den menneskelige værdighed for nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester, selv om dette ville medføre pålæggelse af sanktioner.

91. Der findes en omfattende retspraksis, som bekræfter, at direktiver ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private [36]. Dette kan kun ske ved gennemførelse af direktiver i national ret. Derfor kan forpligtelsen til ikke at krænke den menneskelige værdighed ikke pålægges Makeleio og Zougla af selve direktivet om audiovisuelle medietjenester.

92. Når et direktiv ikke er blevet gennemført korrekt eller fuldstændigt i national ret, er de nationale domstole forpligtet til at bringe national ret i overensstemmelse med dette direktiv gennem fortolkning, således som Domstolen oprindeligt forklarede i dommen i sagen Von Colson og Kamman [37]. Den nationale ret er forpligtet til at gøre »alt, hvad der henhører under dens kompetence«, for at sikre den effektive virkning af direktivet i et konkret tilfælde [38]. Den kan endog være nødt til at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv [39].

93. Formålet med en overensstemmende fortolkning er således at nå frem til en løsning i et konkret tilfælde, der fører til det resultat, der ville være opnået, hvis direktivet var blevet korrekt gennemført [40].

94. I de foreliggende sager er det krævede resultat, at Makeleio og Zougla pålægges en forpligtelse til ikke at krænke den menneskelige værdighed i de audiovisuelle programmer, som de stiller til rådighed for offentligheden.

95. En sådan fortolkning af national ret ville imidlertid i de foreliggende sager skabe et nærmest strafferetligt ansvar, da den ville gøre det muligt at pålægge administrative sanktioner for tilsidesættelse af de således fortolkede forpligtelser.

[35] – Kommissionen har udtrykt tvivl om, hvorvidt dette spørgsmål (og det andet spørgsmål) kan antages til realitetsbehandling. Den er af den opfattelse, at den forelæggende ret har baseret dette spørgsmål på en umiddelbart forkert antagelse, hvorefter gennemførelsen af direktivet om audiovisuelle medietjenester i national ret ikke omfatter radio- og TV-selskaber på internettet, der ikke også er traditionelle TV-stationer. I den præjudicielle forelæggelsesprocedure har Domstolen imidlertid ingen mulighed for at fastslå betydningen af national ret. Den forelæggende ret har tydeligt forklaret, at der er uenighed om fortolkningen af national ret blandt dommerne i den påkendende afdeling, men at flertallet indtager det standpunkt, der ligger til grund for dette spørgsmål. Domstolen bør derfor besvare dette spørgsmål ud fra den antagelse, at lovgivningen har den betydning, som den forelæggende ret har anført i forelæggelsesafgørelserne.

[36] – Denne retspraksis blev indledt med dom af 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, præmis 48). Jf. vedrørende en nyere bekræftelse af denne retspraksis dom af 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 42 og 43), og af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 32).

[37] – Jf. i denne retning dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

[38] – Jf. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 118).

[39] – Dom af 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, præmis 33).

[40] – Jf. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 119).

96. Domstolen har ligeledes meget snart efter at have fastslået forpligtelsen til overensstemmende fortolkning klargjort, at denne forpligtelse har sine begrænsninger [41]. En grænse er nået, når en overensstemmende fortolkning vil føre til fastlæggelse eller skærpelse af strafansvaret for dem, der overtræder direktivets bestemmelser [42].

97. Denne begrænsning afspejler legalitetsprincippet som udtrykt i grundsætningen nullum crimen, nulla poena sine lege. Dette princip er fastsat i chartrets artikel 49 og EMRK's artikel 7.

98. Legalitetsprincippet indebærer kort fortalt, at en person ikke kan gøres strafferetligt eller nær strafferetligt [43] ansvarlig for en handling, som ikke var forbudt ved lov på det tidspunkt, hvor handlingen blev begået.

99. Eftersom den overensstemmende fortolkning finder sted, efter at den strafbare handling er begået, kan det opfattes således, at det strafferetlige ansvar opstår efterfølgende [44].

100. I de foreliggende sager synes flertallet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og sagsøgerne i hovedsagerne at gå ud fra den antagelse, at legalitetsprincippet altid kræver en udtrykkelig henvisning til alle de retssubjekter, som er omfattet af den gældende lovbestemmelse. Da dette manglede i den græske lovgivning, som ikke udtrykkeligt nævnte nyhedsportaler på internettet, der også tilbyder audiovisuelle medietjenester, bør det konkluderes, at sagsøgerne ikke vidste, at forbuddet mod at sende programmer, der krænker den menneskelige værdighed, også gælder for dem. Grænsen for overensstemmende fortolkning er således nået.

101. Domstolens eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kræver imidlertid ikke en udtrykkelig henvisning i lovgivningen for at legalitetsprincippets krav er opfyldt. Det afgørende er, at den berørte person kunne forudse, at forbuddet også vedrører dennes aktivitet.

102. Menneskerettighedsdomstolen har således forklaret, at »when speaking of »law« Article 7 alludes to the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term, a concept which comprises statute law as well as case-law and implies qualitative requirements, including those of accessibility and foreseeability« [45].

[41] – Domstolen har således allerede i dom af 13.11.1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, præmis 8), fastslået, at den nationale ret er forpligtet til at finde en løsning ved hjælp af fortolkning »i det omfang det er muligt«. Siden dom af 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), udtrykkes grænsen for overensstemmende fortolkning med begrebet »contra legem« (ibidem, præmis 47, og senest dom af 25.1.2024, Sofijski gradski sad, C-722/22, EU:C:2024:80, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

[42] – Jf. i denne retning dom af 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 13). Jf. endvidere dom af 3.5.2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-403/02 og C-391/02, EU:C:2005:270, præmis 74), og af 20.12.2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

[43] – Domstolen har allerede fastslået, at legalitetsprincippet, der normalt er relevant på det strafferetlige område, også finder anvendelse på administrative sanktioner. Jf. i denne retning dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 39 og 61), og af 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 og C-871/19, EU:C:2021:233, præmis 49 og 50). Som generaladvokat Kokott har gjort gældende, er der nemlig ikke noget til hinder for at inddrage indholdet af princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, som rettesnor med hensyn til administrative sanktioner (jf. forslag til afgørelse SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:440, punkt 37).

[44] – En sådan erklæring indeholder et vist paradoks. Den retslige fortolkning skaber nemlig ikke ny lovgivning, men fastlægger blot, hvad lovgivningen har været, siden den blev indført. Det kan derfor også hævdes, at den pågældende retlige forpligtelse forelå på det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået. Et andet vigtigt element er ikke desto mindre også det subjektive element, nemlig at den pågældende person med tilstrækkelig klarhed kunne have haft kendskab til de forpligtelser, der er pålagt vedkommende i henhold til den tilgængelige lovgivning. En kreativ retslig fortolkning kan således sidestilles med lovskabelse.

[45] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.6.2000, Coëme m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145 og den deri nævnte retspraksis).

103. Domstolen har ligeledes under henvisning til Menneskerettighedsdomstolens praksis fastslået, at kravet om, at en lovovertrædelse og en straf klart er fastsat ved lov, »er opfyldt, når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar« [46].

104. Princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, kan ikke fortolkes således, at det forbyder en gradvis klarlægning af reglerne om straffeansvar, ved at domstolene fortolker reglerne fra sag til sag, forudsat at resultatet med rimelighed kunne forudses på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået, navnlig henset til den på dette tidspunkt i retspraksis anlagte fortolkning af den pågældende lovbestemmelse [47].

105. Kort sagt er det springende punkt i legalitetsprincippet kravet om, at den person, der sanktioneres, vidste eller ikke kunne være uvidende om, at den pågældendes handling var forbudt.

106. Som Domstolen yderligere har forklaret, afhænger rækkevidden af begrebet om, hvad der kunne forudses, i vidt omfang af indholdet af den relevante bestemmelse, det område, den omfatter, samt antallet af dens adressater og disses karakter. Loven kan være forudsigelig, uanset at den berørte person finder det nødvendigt at søge faglig bistand med henblik på i et efter sagens omstændigheder rimeligt omfang at kunne vurdere de følger, en bestemt handling vil kunne have. Dette gælder særlig for erhvervsdrivende, der er vant til at måtte udvise stor forsigtighed ved udøvelsen af deres erhverv. Det kan derfor af disse forventes, at de udviser særlig omhu ved vurderingen af de risici, som erhvervet indebærer [48].

107. I de foreliggende sager er den forelæggende ret derfor i princippet forhindret i at finde sagsøgerne skyldige i krænkelse af den menneskelige værdighed på grundlag af en overensstemmende fortolkning af national ret. Dette er tilfældet, medmindre den forelæggende ret er af den opfattelse, at disse sagsøgere i henhold til den græske lovgivning, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og selv om denne lov ikke udtrykkeligt henviste til nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester, kunne have forudset, at forbuddet mod at sende programmer med forbudt indhold også gjaldt for dem [49].

108. Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om sagsøgerne i hovedsagerne på det tidspunkt, hvor de sendte de omhandlede programmer, kunne have forudset, at forbuddet mod at krænke den menneskelige værdighed og sanktionen for at overtræde dette forbud også omfattede deres virksomhed, selv om de er nyhedsportaler på internettet, der også sender

[46] – Dom af 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 50). Jf. endvidere dom af 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 og C-871/19, EU:C:2021:233, præmis 49).

[47] – Dom af 22.10.2015, AC-Treuhand mod Kommissionen (C-194/14 P, EU:C:2015:717, præmis 41), og af 27.6.2024, Mylan Laboratories og Mylan mod Kommissionen (C-197/19 P, EU:C:2024:550, præmis 156 og den deri nævnte retspraksis).

[48] – Dom af 5.5.2022, BV (C-570/20, ECLI:EU:C:2022:348, præmis 43), og af 27.6.2024, Mylan Laboratories og Mylan mod Kommissionen (C-197/19 P, EU:C:2024:550, præmis 157 og den deri nævnte retspraksis).

[49] – Det skal erindres, at ESR i de foreliggende sager pålagde fire sanktioner. For så vidt angår Makeleio blev den første sanktion fastsat for tilskyndelse til vold eller had mod personer på grund af deres seksuelle orientering. Der er ikke noget problem med denne sanktion, da den var baseret på det klare forbud i lov nr. 4779/2021 om gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester, som indeholdt bestemmelser om sanktioner med henvisning til tidligere love. Den anden sanktion, der blev pålagt Makeleio, og de to sanktioner, som Zougla blev pålagt, var imidlertid baseret på tidligere lovgivning, som ikke udtrykkeligt pålagde denne type internetudbydere forpligtelser. Af denne grund fandt flertallet af den forelæggende ret, at de omhandlede sanktioner var i strid med legalitetsprincippet.

audiovisuelle medietjenester [50]. Hvis de må have været bekendt med et sådant forbud, overskrider det ikke nødvendigvis grænserne for overensstemmende fortolkning i henhold til legalitetsprincippet at bekræfte en sådan forpligtelse ved en afklarende fortolkning af de græske bestemmelser.

4. Det fjerde og det femte spørgsmål

109. Det fjerde og det femte spørgsmål stilles under forudsætning af, at Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende, dvs. at direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke kræver indførelse af et generelt forbud mod programmer, der krænker den menneskelige værdighed, og et forbud mod programmer af ringe kvalitet.

110. Da jeg foreslår Domstolen at besvare dette spørgsmål bekræftende, er det ufornødent at besvare det fjerde og det femte spørgsmål.

111. Domstolen bør efter min opfattelse nemlig i sin besvarelse af det første spørgsmål forklare, at direktivet om audiovisuelle medietjenester ikke regulerer kvaliteten af de programmer, som sendes, og derfor ikke forbyder programmer af ringe kvalitet. Idet den forelæggende ret har forklaret, at det første spørgsmåls litra b), der henviser til det ringe indhold af et program, omhandler programmer som dem, der er omhandlet i de foreliggende sager, vedrører denne del i virkeligheden samme spørgsmåls litra a), som vedrører krænkelser af den menneskelige værdighed. I de foreliggende sager rejser den forelæggende ret således ikke noget spørgsmål om forbuddet mod programmer af ringe kvalitet i henhold til national lovgivning, som går videre end forbuddet mod krænkelser af den menneskelige værdighed.

112. Af disse grunde finder jeg det ufornødent at besvare det fjerde og det femte spørgsmål.

IV. Forslag til afgørelse

113. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018, sammenholdt med formålene med dette direktiv,

skal fortolkes således, at det omfatter et generelt forbud mod programmer, der krænker den menneskelige værdighed.

[50] – Kommissionen har til støtte for denne konstatering fremhævet, at sagsøgerne må have været klar over, at den etiske kodeks for journalistiske udsendelser, der er fastsat i præsidentielt dekret nr. 77/2003, forbyder indhold, der krænker den menneskelige værdighed, og indhold af ringe kvalitet. Selv om kodeksen ikke er et bindende retligt instrument, kan den tages i betragtning ved vurderingen af forudsigeligheden af retlige forpligtelser. Det fremgår nemlig af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at sådanne instrumenter kan tages i betragtning ved vurderingen af, om en forpligtelse var »foreskrevet ved lov« som omhandlet i EMRK's artikel 7. I dom af 6.4.2010, Flinkkilä m.fl. mod Finland (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604, §§ 63-68), fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at selv om lovgivningen ikke var præcis, fastsatte retningslinjerne for journalister og Rådet for massemediers praksis endnu strengere bestemmelser end selve strafferetten. Af denne grund fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at den i denne sag omhandlede forpligtelse var »foreskrevet ved lov«, og at sanktionen derfor var i overensstemmelse med legalitetsprincippet.

Direktivet om audiovisuelle medietjenester regulerer ikke programmers indhold ud over forbuddet mod krænkelse af den menneskelige værdighed og andre betingelser, der pålægges inden for de områder, der samordnes ved dette direktiv.

2) Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent for Domstolen at besvare det andet spørgsmål.

3) Legalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 49, stk. 1, første punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er til hinder for, at den forelæggende ret finder en person skyldig for at have krænket den menneskelige værdighed på grundlag af en overensstemmende fortolkning af national ret, medmindre denne person i henhold til gældende græsk lovgivning på tidspunktet for de faktiske omstændigheder kunne have forudset, at forbuddet mod at sende programmer med et indhold, der krænker den menneskelige værdighed, også gælder for den pågældende, selv om lovgivningen ikke udtrykkeligt henviser til nyhedsportaler på internettet, der også sender audiovisuelle medietjenester.

   Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om sagsøgerne i hovedsagerne på det tidspunkt, hvor de sendte de omhandlede programmer, kunne have forudset, at forbuddet mod at krænke den menneskelige værdighed og sanktionen for at overtræde dette forbud også omfattede deres virksomhed. Hvis de må have været bekendt med et sådant forbud, overskrider det ikke nødvendigvis grænserne for overensstemmende fortolkning i henhold til legalitetsprincippet at bekræfte en sådan forpligtelse ved en afklarende fortolkning af de græske bestemmelser.

4) Det er ufornødent at besvare det fjerde og det femte spørgsmål.«